JOSEPH BARTHÉLEMY
MEMBRE DE L'INSTITUT

PROVINCES

POUR CONSTRUIRE LA FRANCE DE DEMAIN



GRASSET

PROVINCES

Pour construire
la France de demain

JOSEPH BARTHÉLEMY
MEMBRE DE L'INSTITUT

PROVINCES

*Pour construire
la France de demain*

BERNARD GRASSET, EDITEUR
61, RUE DES SAINTS-PÈRES, 61
PARIS (VIe)

Le 6 novembre 1940, dans cet hôtel d'Assézat qui est une des merveilles de l'architecture de la Renaissance à Toulouse, le Maréchal, chef de l'Etat, déclarait devant l'Académie des Jeux Floraux : « Puisque vous avez fait allusion à la prochaine constitution des provinces françaises, j'espère que vous ne serez pas déçus lorsque, prochainement, nous aurons réglé cette question à laquelle nous travaillons. Je vous demande de joindre vos efforts aux nôtres, de nous aider puisque nous avons à nous occuper des problèmes d'ordre matériel et que les questions d'ordre spirituel et intellectuel sont de votre ressort. Je fais donc appel à votre confiance et je vous prie de nous apporter votre concours. *La restauration des provinces va faire revivre, je le souhaite, les anciennes coutumes,* comme celles que vous avez indiquées tout à

l'heure. *C'est toute une nouvelle vie, toute une jeunesse nouvelle que la terre de France va ainsi retrouver en puisant dans ses traditions ancestrales,* et je m'en réjouis à l'avance. »

Saluons la sagesse de la politique qui consiste à ne pas séparer dans le plan de reconstruction nationale, les charpentes administratives et le couronnement constitutionnel.

Ces deux éléments doivent être soigneusement harmonisés, l'un par rapport à l'autre. Chaque régime doit se faire à lui-même l'administration adaptée à sa constitution politique. La superposition de la démocratie parlementaire à la centralisation napoléonienne a produit des résultats désastreux.

Le problème administratif comporte deux aspects : question du cadre, question du tableau. Dans les cadres qu'elle a tracés, la Constituante a installé une décentralisation anarchique. Dans les mêmes cadres, restés immuables, Bonaparte au contraire introduit une centralisation aussi autoritaire qu'on pouvait *alors* l'imaginer. La monarchie libérale, respectant la division administrative de la Révolution, a desserré la centralisation napoléonienne. Un régime

transactionnel a fini par s'établir, mais il a été corrompu par un interventionnisme étatique exaspéré. Tout pour le moment laisse prévoir que la France va de nouveau connaître une centralisation à la Bonaparte avec quelques tours de vis en sus. Il est dans notre dessein de porter surtout notre attention pour le moment sur les cadres eux-mêmes, sur la division administrative du territoire.

Justice pour le département !

Le département n'a jamais eu bonne presse. Lorsqu'il naquit, Burke l'accusa d'être le fruit affreux d'une charcuterie sacrilège : « Vous avez mis la France en lambeaux », reprochait-il aux constituants. Les hommes de ma génération conservent le souvenir de Foncin, géographe savant qui, dans des séries successives de petits atlas dont nos infortunés parents devaient acheter un volume différent pour chacune des années de notre enfance, nous révéla, dans une progression commercialement graduée, continents, îles, presqu'îles et caps. Foncin qualifiait les départements « les enfants illégitimes de l'ancien régime et de la Révolution ». Et voilà que ne manquent pas sous

nos yeux ceux qui réclament encore, pour ces malheureux bâtards, la condamnation capitale.

C'est un procès qu'il s'agit de suivre de très près. La destruction pure a ses partisans comme la poésie pure. Ils attribuent à la destruction une vertu propre et substantielle. Il leur faut du nouveau n'en fût-il plus au monde. Il faudrait déblayer pour déblayer, faire table rase aveuglément. « partir de zéro ». Je confesse que je ne suis pas sujet à cette sainte fureur. Qu'on détruise tout ce qui est nuisible, même en heurtant les intérêts particuliers, ou les droits acquis, j'y consens, je le veux, je l'exige. Mais, avec la même force je demande que l'on conserve les choses qui, à la lumière d'une expérience séculaire, se sont révélées bienfaisantes.

C'est donc sous le seul angle de l'intérêt supérieur du pays qu'il convient de se demander quelle est la valeur actuelle, en ce triste hiver 1940, de l'œuvre édifiée par la Constituante lorsqu'elle créa le département, par un décret du 22 décembre 1789, qui devint loi le 8 janvier 1790 par la sanction que lui donna Louis XVI.

Talleyrand, auquel on peut tout contester sauf l'intelligence et le sens politique, n'hé-

sitait pas à classer le département au premier rang des plus importantes créations de la Révolution : « Je rapporte, disait-il, la Révolution à trois choses : l'abolition des ordres, l'organisation de la garde nationale et la division de la France en départements : ces trois choses appartiennent à Siéyès. » C'est sur ces motifs que l'ancien évêque d'Autun asseyait le jugement qualifiant Siéyès : *la plus forte tête de la Révolution.*

Une circonscription unique pour tous les services publics et pour le recrutement de la représentation nationale : idée féconde et toujours debout de l'Assemblée Nationale.

M. Pierre Gaxotte qui n'a (bien au contraire) aucun préjugé contre l'ancien régime, reproche cependant aux derniers rois d'avoir perdu cet esprit *révolutionnaire* qui avait caractérisé leurs ancêtres. S'ils l'avaient conservé, ils auraient accompli eux-mêmes la Révolution nécessaire; ils l'auraient canalisée à leur profit, elle ne se serait *peut-être* pas faite contre eux et la face du monde en eût *peut-être* été changée. Tout le monde reconnaît que des réformes étaient nécessaires. Mais, comme on l'a dit

à propos de la Russie, dans une formule depuis longtemps employée en Allemagne, les révolutionnaires se sont tout de suite précipités dans les extrêmes : « ils ont jeté l'enfant avec l'eau de son bain. »

L'ancienne division du royaume, exclusivement faite par les alluvions de l'histoire, se caractérisait par une complexité inouïe. Chaque service public s'exerçait sur un territoire qui lui était propre, empiétant sur le domaine des autres services qui ne regardaient pas à lui rendre le réciproque. L'armée se répartissait en *gouvernements;* les Parlements avaient leurs *ressorts;* les finances étaient gérées par *généralités;* le culte était divisé en cent cinquante *diocèses;* chaque coutume avait son *détroit*... L'impénétrable fourré de ces créations empiriques s'aggravait de l'incertitude des frontières; telle ou telle circonscription n'était pas enfermée dans une ligne territoriale continue, elle essaimait des enclaves dans des circonscriptions voisines... Tous les historiens connaissent les honorables et utiles tentatives de M. Armand Brettes pour dresser un atlas des anciennes provinces et personne n'ignore que ses efforts n'ont pas abouti à des résultats à l'abri de toute critique. De cet état de choses résultait, au

témoignage de Mirabeau (*Courrier de Provence* n° L. V., p. 10) un enchevêtrement préjudiciable à la bonne administration. Taine compare l'ancien régime à cette vieille machine de Marly, laquelle, à grand bruit, avec un luxe de rouages grinçants inutiles n'arrivait à faire monter un seau d'eau qu'au prix de l'effort qui aurait suffi pour pomper la rivière.

Aussi un des premiers principes adoptés par la Constituante fut que *la même division devait servir désormais à tous les services publics,* et en même temps aux élections. C'est l'idée primordiale qui apparaît tout de suite en tête du rapport de Thouret (29 septembre 1789, *Réimpression de l'ancien moniteur,* t. I; p. 507), c'est aussi le drapeau de la loi des 22 décembre 1789-8 janvier 1790, art. 1er : « Il sera fait une nouvelle division du royaume en départements, tant pour la représentation que pour l'administration. »

Le département n'a pas été, dès son origine, une création abstraite, arbitraire et sans fondement dans les réalités.

Ce résultat est dû au vif sentiment politique et à l'ascendant de Mirabeau.

Le péril de toutes les réactions, c'est d'être excessives. La « mesure » contre laquelle on entend chaque jour fulminer des condamnations *ex cathedra*, demeure, en tout temps, la règle suprême.

C'est ce qu'avait oublié Thouret. L'ancienne division était empirique, la nouvelle se devait, à son gré, d'être systématique. L'ancienne était sortie des faits; la nouvelle devait naître du cerveau. L'ancienne était complexe, la nouvelle devait être simple. L'ancienne était extrêmement diverse, la nouvelle devait être radicalement uniforme.

Sur l'inspiration de Thouret, le comité de constitution donna à la carte administrative de la France les apparences d'un échiquier. La division devait se faire par des lignes droites est-ouest coupées par d'autres droites nord-sud. La France aurait été ainsi divisée en *carrées* (Thouret inventa ce féminin) de dix-huit lieues sur dix-huit; ces grandes carrées auraient pris le nom de *départements;* chaque département aurait été divisé en neuf nouvelles carrées de six lieues sur six; c'étaient les arrondissements communaux ou communes; chaque arrondissement communal aurait été divisé en neuf parties de deux lieues sur deux : c'étaient les cantons.

Thouret aurait donc respecté à la lettre le slogan cher aux révolutionnaires : partir de zéro. Il prétendait refondre totalement, des fondations jusqu'au faîte, d'après les seuls plans de la raison, l'édifice qu'avaient lentement élevé les conditions naturelles, les mœurs, les traditions, le hasard, l'histoire.

Il faut tout de suite rendre, à la Constituante, cette justice qu'elle accueillit avec froideur cette conception, véritablement absurde. Toutefois l'échiquier Thouret correspondait trop exactement à ce mysticisme du neuf qui s'empare périodiquement de notre pays. Contre ce mysticisme, il est dangereux de se dresser sous peine de prendre figure de rétrograde. Barnave prit à partie l'échiquier, mais n'osa l'attaquer de front, rendant même hommage à l'esprit qui l'avait inspiré : « Peut-être, dit-il, le Comité de Constitution a-t-il trop cherché à corriger par *le génie* ce que la nature et l'habitude ont consacré. » (*Réimpression de l'ancien moniteur,* t. II, p. 59.) Mais Mirabeau mit, dans l'offensive qu'il mena au nom du bon sens, une fougue, une verve, un style direct sous lesquels s'effondra la construction arbitraire (3 et 10 nov. 1789). C'était, au dire du célèbre tribun, une entreprise chimérique que de prétendre établir des divisions

égales sur un territoire inégal. Il n'y a, ajoutait-il, de vie locale possible que si l'on tient compte des affinités que la géographie et les traditions ont créées entre les groupes d'habitants. Au lieu de raisonner géométriquement dans l'abstraction, Mirabeau exigea que l'on s'attachât à la vie réelle, qu'on tint compte des relations qui s'étaient établies entre les habitants. Pour cela, il fallait partir du *fait* de la province; la découper, afin de supprimer les obstacles à l'unité nécessaire de la nation; mais prendre, au sujet de la carte administrative nouvelle, l'avis des députés de la province et tenir largement compte de l'opinion des habitants. L'Assemblée se rallia à cette méthode positive de sagesse prudente et mesurée.

La dimension optima de la division administrative de base.

Le découpage géographique d'une grande nation, libre, rationaliste et sensible s'avère en tout temps comme une entreprise hérissée de difficultés, quel qu'en soit l'objet.

Il faut d'abord assigner une dimension optima à l'unité géographique de base. Cette dimension est définie par les nécessi-

tés de l'ordre public. D'un chef-lieu, la puissance publique doit pouvoir atteindre, entre lever et le coucher du soleil, tous les points de la circonscription. En 1790, cette dimension s'entendait d'une troupe de la force publique marchant à pied et, partant du centre, devant atteindre les points périphériques en un jour. Il n'est pas sûr que, en dépit de tant de transformations, ce principe soit aujourd'hui dépourvu de toute valeur.

C'est en partant de cette conception qui serait en somme celle de l'ancien *Pagus* gaulois, que la Constituante, très sagement, fixa l'ordre de grandeur du département : « Ces départements seront au nombre de soixante-quinze à quatre-vingt-cinq », porte la loi des 14 et 22 décembre 1789. Finalement, on s'arrêta à quatre-vingt-trois.

Les départements ont été dessinés en tenant compte de la géographie, des traditions, des habitudes, des liens économiques et même des préjugés et des incompatibilités d'humeur.

Un comité spécial fut créé pour dessiner la nouvelle carte administrative : c'est le comité de division.

Son œuvre a longtemps souffert d'une mauvaise réputation. On lui a reproché de découper le sol en unités artificielles et de sacrifier à la manie d'uniformité les vivants organismes provinciaux.

Que ces critiques soient entachées d'une exagération certaine, il suffit pour s'en convaincre d'un coup d'œil sur l'atlas. Si les limites départementales apparaissent parfois comme curieusement découpées ou singulièrement enchevêtrées, c'est pour ménager de vieux particularismes. D'ailleurs le comité a tenu à s'assurer la collaboration des intéressés.

On devine aisément que cette collaboration ne se passa pas sans heurts, conflits, difficultés, discussions. Les appétits, les ambitions, les traditions, surtout les habitudes et les amours-propres locaux, les incompatibilités d'humeur se donnèrent libre cours. Le *Journal des Débats* (ainsi que le rappelle M. Albert Mousset, dans un article du 16 février 1939), vit ses premiers numéros de 1790 envahis par les innombrables protestations des habitants ou suggestions des représentants.

La Constituante dut prendre en considération *l'unité économique* du nouveau département. Aussi, le 13 janvier 1790, Lan-

dine « citoyen de Lyon, mais député du Forez », s'oppose au rattachement du Forez à Lyon, pour le motif que « Lyon est une ville de commerce et le Forez un pays agricole » et qu'il y aurait par conséquent « des contradictions dans les vues sur les impôts, en ce que les commerçants voudraient les rejeter sur les terres et que les cultivateurs voudraient en charger le commerce ».

L'Assemblée écouta, sans les admettre toujours les *rivalités* traditionnelles. Le comité de constitution avait mis Montauban dans le nouveau département du Lot (ce qui, en définitive fut fait); mais les habitants de Montauban réclamèrent leur rattachement à la Haute-Garonne « dès qu'ils se furent aperçus que Cahors pouvait être le centre du nouveau département du Quercy ».

La division départementale donna lieu à des disputes passionnées pour des lambeaux de territoires. La haute et la basse Auvergne se disputaient cinq paroisses. L'une faisait valoir le principe d'égalité; l'autre invoquait le vœu des populations. Ce fut ce dernier parti qui l'emporta, attendu, dit un député « qu'il n'était pas possible d'établir une égalité parfaite entre tous les départements, qu'il y avait des loca-

lités qui s'y opposaient et qu'on ne pouvait les méconnaître qu'en faisant le malheur des lieux administrés ».

Cette *préoccupation réaliste* éclata lorsqu'il s'agit de déterminer les chefs-lieux et les centres de l'administration. L'Assemblée ne repoussa pas, sans examen, l'expression des vieilles concurrences (qui sont loin d'être, encore aujourd'hui, entièrement mortes) et qui mettaient aux prises Aix et Marseille, Castres et Albi, Bergerac et Périgueux, Rodez et Villefranche, Bourges et Vierzon, Issoudun et Châteauroux, Clermont et Riom, etc.

La Constituante poussa même jusqu'à l'excès ce souci de tenir compte des réalités et des vœux des populations. Cette exagération éclate dans les deux articles de la loi des 8 décembre 1789-8 janvier 1890 : l'article pose la règle que « tous les établissements à faire dans un département ne seront pas nécessairement dans un même lieu ». A telle ville où on a le regret de ne pas pouvoir faire siéger l'Assemblée départementale, on donnera le siège de la justice. Rambouillet, dont Louis XVI voulait faire le chef-lieu du district à la place de Dourdan recevra, en compensation, le tribunal, etc. Dans la nouvelle organisation ecclé-

siastique, tous les évêques ne seront pas obligés de siéger au chef-lieu du département. Des sièges épiscopaux traditionnels seraient conservés : Pamiers, Saint-Sever, etc., etc.

Mais la seconde institution était encore plus caractéristique du désir de l'Assemblée de ne pas froisser les réalités.

« ARTICLE 2. — Les administrations de département pourront alterner, dans les villes qui seront désignées. » C'est la curieuse institution de *l'alternat*. Ainsi le chef-lieu du Gévaudan devait alterner entre Mende et Marvejols; celui du département d'Amont entre les villes de Vesoul et de Gray; celui du département du Vivarais entre les villes d'Annonay, Tournon, Privas, Aubenas et Bourg... Cette institution de l'alternat ne pouvait pas durer : elle « multipliait les frais d'administration » et causait des déplacements « toujours contraires au bien public ». Elle fut supprimée le 11 septembre 1791. En la créant, la Constituante montra qu'elle avait le souci des faits et des aspirations des populations; en la supprimant, elle prouva qu'elle savait recevoir les leçons de l'expérience.

Il est cependant une réclamation sur laquelle l'Assemblée refusa de délibérer

comme elle l'avait fait quelque temps auparavant au sujet de celle que l'Empereur d'Allemagne lui avait adressée contre la suppression du régime féodal. Le 21 janvier 1790, elle reçut une protestation de la République de Gênes contre le décret qui faisait de la Corse, un département égal à chacun de ceux dont l'ensemble constituait la monarchie française. Salicetti, député de l'île proclame que « le peuple corse était tout français et qu'il ne voulait pas cesser de l'être ». Barnave ajouta que le sort de l'île ne dépendait ni des traités ni du droit de conquête, mais seulement du vœu que ses habitants avaient énoncé dans la plus grande étendue ». Enfin, « M. Robespierre » insinue que « la République de Gênes était mue par une puissance invisible... (probablement l'Angleterre) il faut traiter cette demande comme elle le mérite. Il n'y a pas lieu de délibérer ». L'Assemblée se rallia sans hésiter à cette opinion, mais en profita tout de même pour adopter la proposition de Buttafuoco affirmant à nouveau que « les Corses qui avaient toujours désiré être Français... faisaient partie intégrante de la Monarchie française ».

La Constituante a conservé

Autant qu'il lui a été possible, la Constituante n'a pas formé des départements avec des lambeaux épars des provinces diverses ! C'est l'unité provinciale elle-même qui a été découpée et pour la retrouver, il suffit de regrouper les départements. La Bretagne et la Normandie ont été découpées chacune en cinq départements; la Provence et la Franche-Comté en trois.

Bien plus, plusieurs anciens pays ont été conservés et même *certains qui végétaient ont été revivifiés* en se transformant en départements.

Le Périgord, qui n'était plus rien à la veille de la Révolution, est devenu le département de la Dordogne. De même le Quercy est devenu le département du Lot; le Rouergue est devenu le département de l'Aveyron; le Limousin est devenu le département de la Haute-Vienne; le Velay est devenu le déparment de la Haute-Loire; la Marche est devenu celui de la Creuse. Donc, il est faux de prétendre, comme on le fait trop souvent, que la Constituante a procédé à ce grand remaniement administratif en contredisant sciemment et universellement l'histoire et les traditions locales.

La Constituante a créé.

La Constituante n'a pas seulement conservé, elle ne s'est pas bornée à ressusciter, elle a créé *un patriotisme départemental.* Le cas le plus frappant est celui de la Vendée. Contrairement à une opinion trop commune, il n'y avait dans l'ancienne France aucune province, aucune région, aucun pays, qui portât le nom de Vendée. A un des départements formés par le découpage du Poitou, le comité compétent avait d'abord attribué le nom de deux fleuves cotiers, le grand Lay et le petit Lay. Mais les députés s'opposèrent à ce nom de département des Deux Lays afin d'éviter pour eux-mêmes le quolibet trop facile : « Etes-vous l'un des deux ? » C'est alors qu'on donna au nouveau département le nom d'un tout petit affluent de la Sèvre Niortaise : la Vendée. La solidité de l'œuvre de la Constituante apparaît dans ce fait que pendant de longues années encore on croira que les « Vendéens » étaient les fidèles d'une vieille province qui se serait appelée la Vendée.

Les anciennes dénominations ont disparu de la nomenclature officielle, mais d'elle seule.

La rupture cependant a été totale dans les mots plus que dans les choses. Comme il vient d'être indiqué, plusieurs départements conservaient si exactement les contours des anciennes provinces que la Constituante songea un moment à leur conserver leurs anciennes dénominations : l'Ain faillit s'appeler la Bresse; l'Aveyron, le Rouergue; le Gers, l'Armagnac; les Hautes-Pyrénées, le Bigorre; l'Indre, le Bas-Berri, etc...

Cependant, le système prévalut que chaque département recevrait une dénomination tirée d'une particularité de géographie physique : Pas-de-Calais (qui s'appelait auparavant Détroit), Bec d'Ambez qui est devenu Gironde quand le souvenir du parti des Girondins a cessé de paraître dangereux.

Vendée n'a jamais été le nom d'un pays dans l'ancienne France et si la Savoie a gardé son nom de famille, c'est parce qu'elle est entrée postérieurement dans l'unité française, en vertu d'un plébiscite qui reste un modèle rare dans l'histoire tant par sa liberté complète (il n'y avait sur tout le territoire

ni un fonctionnaire ni un soldat de Napoléon III) que par sa complète unanimité.

Paul Morand a consacré une page d'une très belle venue littéraire sur la désignation des départements : « Mots indigents, désignations minables, dénominations anonymes qui fauchent notre blason, dépècent nos quartiers de noblesse. L'écrivain frémit devant tant d'appauvrissement; l'histoire gémit devant ces termes qui rejettent dans l'ombre ceux qui étaient à la fois des tableaux, des mélodies et des chroniques. Ne trouvez-vous pas qu'au seul mot de « Nord » tout disparaît : la vie des domaines, le drame des fiefs, la mélancolie des hérésies, la fanfare des rixes des féodalités, l'illustration des traités ! » (*Figaro*, 29 novembre 1940.) Voilà une tirade pleine de souffle et qui n'est pas sans contenir un grain de vérité. Mais il ne faut pas négliger ce fait que les provinces conservent tout de même une réalité : il y a du vin de Bourgogne, du vin de Champagne, des bœufs du Charolais, des chevaux de Picardie, des sports basques, des paysages provençaux, des poulets de Bresse; en Gascogne, nous avons des proverbes malveillants pour nos voisins béarnais. Chacun sait ce qu'est un Auvergnat. Bref le vieux maire de Gascogne que je suis s'excuse

de penser que l'éminent diplomate tombe un peu dans une exagération qui n'est pas de sa province.

Fondu par la Constituante, trempé par Napoléon, le cadre départemental est sorti victorieusement de l'épreuve du temps

Les modifications qu'il a subies viennent principalement des oscillations des frontières par suite des hasards de la politique internationale.

En 1792, les 655 députés dont se composait l'Assemblée nationale des Allobroges, à raison de un par commune, votèrent la réunion de la Savoie à la France : la Convention décida d'en faire le quatre-vingt-quatrième département qu'elle appela : Mont-Blanc.

De 1795 à 1815, la Belgique a été française et, à la veille de la catastrophe dont nous ne sommes pas encore sortis, elle conservait de très fortes empreintes de cette domination. Les Belges n'ont jamais été dans leur ensemble des Français enthousiastes, affectionnés, dévoués; mais, ainsi que le note Regnault de Saint-Jean-d'Angély, la France a eu, dans la Belgique, une conquête paisible et rési-

gnée. Au témoignage d'un historien belge, Paul Verhoegen, les deux départements de l'Escaut (Gand) et des Deux Nèthes (Anvers) détenaient, en 1808, le record des réfractaires et des déserteurs (*la Belgique sous la domination française*, 4 vol. 1930).

L'Empire compta cent trente départements depuis l'Elbe jusqu'au Tibre.

Napoléon III a laissé la France amputée de trois départements mais augmentée de trois autres : Savoie, Haute-Savoie, Alpes-Maritimes. Les hommes qui ont vécu sous la Troisième République s'étonneront sans doute, à la lueur tragique des circonstances, de leur sévérité à l'égard du Second Empire. Le Second Empire a fait le canal de Suez; la Troisième République a *fait* Panama.

Qu'on nous permette de rappeler la procédure curieuse employée par M. Thiers et l'Assemblée nationale au sujet des territoires meurtris. La loi décide : « Article 1er. — Les territoires restés à la France forment un arrondissement dont le chef-lieu est fixé à Briey et qui est rattaché *provisoirement* au département de la Meurthe... Art. 2. — Le département de la Meurthe portera provisoirement le nom de Meurthe-et-Moselle. »

Ce provisoire déjà vieux de soixante-dix ans va-t-il encore durer? Toutes les craintes

sont fondées, mais toutes les espérances ne sont pas interdites.

A l'intérieur du pays, les modifications au cadre de 1790 ont été rares et peu importantes.

La Corse a été, en 1800, divisée en deux départements : Liamone et Golo. En 1811, Napoléon a pensé qu'un département suffisait pour son île natale.

La Loire a été détachée du Rhône.

Enfin Napoléon, brutalement conquis (disent les Montalbanais) par le charme de Montauban, mais se souvenant aussi que cette ville avait été capitale d'intendance, ordonna qu'un département fût formé autour de cette sous-préfecture si manifestement faite pour être chef-lieu. « Il est impossible, écrivait l'Empereur, le 30 juillet 1808, de laisser Montauban dans l'état d'abandon où elle se trouve et il convient de la créer chef-lieu d'un département nouveau... » On prit donc Montauban au Lot, Castelsarrazin à la Haute-Garonne, Moissac au Lot-et-Garonne, Lavit au Gers et Saint-Antonin à l'Aveyron.

Dans l'ensemble, c'est l'œuvre de la Constituante qui est encore debout.

Ne pas condamner « in odium auctoris »

Il arrive que la Sacrée Congrégation de l'Index, devant un livre en lui-même non malfaisant en interdise tout de même la lecture à raison de la personnalité de l'auteur, lui-même indésirable : *in odium auctoris.*

Une tendance analogue se fait jour dans le domaine des réalités. La Révolution a commis bien des erreurs. Or c'est elle qui a fait le département. Donc le département est une erreur.

Or le syllogisme (même parfaitement construit), n'a jamais donné la clef des problèmes politiques.

Ecoutons la leçon que nous donne Louis XVIII. Il est le roi légitime de la Monarchie restaurée; il ignore systématiquement tout ce qui s'est passé tandis que « la chaîne des temps était malheureusement interrompue »; il ressoude cette chaîne et quand, en fait, il monte sur le trône, il affirme que c'est en la dix-neuvième année de son règne... Et cependant, la charte octroyée consacre expressément les départements. La Chambre est composée « des députés des départements ». Le département est rangé parmi les institutions traditionnelles de la France.

Quant au comte d'Artois, le futur Charles X, il déclarait tout net qu'« on tient mieux la France avec quatre-vingt-trois préfets qu'avec seize intendants ».

Bref, avec les dix-huit années de Louis-Philippe, la Monarchie a gouverné la France pendant trente-deux années du XIXe siècle et jamais n'a pensé à supprimer le département.

Il y a un patriotisme départemental.

La commune existe. Elle est une réalité vivante. Salazar (auteur éminent et digne de respect d'une des plus remarquables constitutions non libérales du monde contemporain), voit dans la commune un des premiers éléments politiques organiques de l'Etat constitutionnel : « Voici, à la base, la famille, cellule sociale irréductible, noyau originaire de la paroisse, *de la commune*, et partant de la Nation. » (*Comment on relève un Etat*, p. 24.)

La Constituante connut cependant l'imprudente velléité de supprimer un grand nombre des plus petites d'entre elles. Elle dut y renoncer, solennellement prévenue par un député du Midi que la Révolution

elle-même risquait de broncher sur ce problème... La Convention a essayé de fondre les petites communes dans l'unité cantonale. Mais l'expérience de l'an III a été arrêtée en l'an VIII. Cette tentative mériterait d'être étudiée de près à une heure où, paraît-il, on penserait à faire du canton un des centres importants de la vie locale. Le canton (en dépit de quelques erreurs de délimitation) est une réalité vivante.

Mais le département est aussi une réalité à laquelle des populations sont attachées. Je n'en veux pour preuve que les associations d'originaires qui pullulent à Paris, mais qui existent aussi en province. Il y a une association des enfants du Gers exilés à Toulouse... Je sais bien que tel n'était pas l'avis de Taine. « Le département, écrivait-il, est tout à fait mort; là le patriotisme local a été tué du premier coup. » (*Origines*, t. I, p. 395.) Je ne suis aucunement impressionné par cette affirmation de l'illustre historien philosophe. C'était un théoricien pur, documenté par des papiers ou par des conversations parisiennes. On pourrait lui appliquer le mot de M. Thiers à l'égard de Michelet. « Michelet, disait-il, est un grand écrivain; il ne sera jamais un historien, parce qu'il ne sait pas combien il faut de volonté, d'éner-

gie, de patience, de persévérance pour qu'un caillou soit mis à sa place. » Il faut entendre, sur certains problèmes, ceux qui ont été mêlés à la gestion des affaires locales. Tous ceux-ci sont unanimes à penser que le département est entré dans nos mœurs; son existence plus que séculaire a fini par créer des liens, établir des habitudes, canaliser des intérêts qu'il est difficile et hasardeux d'essayer de briser, de contrarier ou de léser.

Il est urgent de détruire ce qui est mauvais, tout ce qui est mauvais. Mais il est sage d'écouter les traditions, les habitudes, les sentiments quand ils n'ont pas de malfaisance. L'histoire, pas plus que la nature, ne fait de sauts. D'ailleurs, c'est bien la pensée du Maréchal chef de l'Etat, telle qu'il l'a exprimée dans une récente déclaration.

Le département, généralement bien conçu à l'origine, a-t-il vieilli ?

Parce que, sur ce point, la Constituante, en introduisant une réforme profonde, a cependant tenu compte des faits, des besoins et des traditions, la division départementale apparaît comme une réussite. Mais cette œuvre a-t-elle vieilli? Incontestablement, mais

pas tant que pourraient le faire croire certains journalistes dont quelques-uns attribuent la division départementale aux montagnards et les autres à Napoléon!

Le département immuable quand tout change.

Dans les institutions humaines, rien n'est immuable. A la Société des Nations, j'ai été frappé par une parole d'un homme aujourd'hui disparu, de nationalité hongroise, mais qui, quand il disait « Sa Majesté l'Empereur », parlait de Napoléon III. C'était le comte Apponyi alors au terme de son existence. « J'ai vu, disait-il, la naissance du Second Empire; je l'ai vu à son apogée, et j'ai assisté à son écroulement. J'ai vu la fondation de l'Empire allemand, je l'ai vu à son apogée, et je l'ai vu s'écrouler. J'ai vu la naissance de la Monarchie dualiste des Habsbourg, je lai vue à son apogée et j'ai assisté à son effondrement. Alors, qu'on ne me parle pas d'immuable, de permanent. »

Le département a vieilli. A-t-il assez vieilli pour qu'on le mette à la retraite? C'est là le véritable problème.

Le reproche facile que l'on adresse très généralement au département, c'est, en gar-

dant ses dimensions sur la carte, d'être cependant, devenu trop petit.

Il a été dessiné, dit-on, pour le temps des diligences, des coches d'eau, et du télégraphe à signaux Chappe. Il est inadapté au temps des trains à traction électrique. des automobiles, du télégraphe, du téléphone, de la T. S. F., de l'aviation.

L'argument est frappant et il est d'excellente qualité pour une réunion publique ou pour une assemblée. Il vaut moins pour ceux qui réfléchissent.

D'abord, cet argument suppose *la permanence du temps de paix* intérieure et internationale. A l'heure actuelle, dans bien des régions de la France, les trains, sauf sur les lignes de grande communication, ne prennent pas de voyageurs. Dans la totalité du département du Gers, il n'y a pas une personne aujourd'hui transportée par voie ferrée. Les automobiles privées sont arrêtées; les cars publics, rares et surchargés, pris d'assaut.

D'autre part, si le département est devenu plus petit, ses attributions se sont extraordinairement développées. On ne peut pas imaginer la multiplication des relations inévitables entre le chef-lieu et les communes. C'est le préfet qui délivre les laissez-passer, les

cartes d'identité des Français, les cartes des étrangers, les bons d'essence, etc., etc... Un maire doit toujours compter une bonne semaine avant d'avoir une réponse à une communication: qu'arriverait-il si sa demande était noyée au centre d'une circonscription quatre fois plus grande ?

Enfin, et on l'oublie trop souvent, l'administration est une chose humaine. L'administrateur doit pouvoir arriver à connaître non pas tous les hommes qu'il a sous son autorité, mais ceux qui dans le territoire dont il a la charge, exercent une autorité, une influence, un ascendant. Un préfet a de la peine à connaître le « personnel » d'un département. Le gouvernement a suspendu (avant de supprimer, semble-t-il), les conseils généraux. Le préfet sera très facultativement assisté, d'une sorte de commission départementale, dépourvue de tout pouvoir de décision et dont le secrétaire d'Etat à l'Intérieur doit désigner les membres. Je sais que certains préfets, trop récemment installés, ont été singulièrement embarrassés pour faire des présentations. Il arrive aussi fréquemment que le gouvernement, obligé de dissoudre un conseil municipal d'une grande ville, se trouve fort gêné pour désigner les membres de la commission administrative

chargée de la gestion provisoire des affaires communales. On est bien obligé de croire à quelques erreurs, puisque, dans l'espace de quelques semaines, certains de ces organismes ont vu changer leur personnel, à peine installé.

Les circonstances présentes, les tendances dominantes de la révolution nationale réclament le maintien du département à sa dimension actuelle.

Il n'est pas du tout sûr que l'élection démocratique et individualiste, bannie des sommets de l'Etat, continue à régner dans les profondeurs. Nous avions prévu un arrêt de ce mouvement décentralisateur, relâchant la centralisation napoléonnienne, mouvement qui s'était mis en branle en 1833 sous le bon roi Louis-Philippe. Nous nous attendions à un certain retour vers le régime du Premier Empire. La réalité, pour parler comme le personnage de la tragédie racinienne, passe nos espérances. Le discours retentissant prononcé par M. le Maréchal, chef de l'Etat, au cours de son émouvante visite à Lyon, est une preuve nouvelle de

sa tactique psychologique : il dévoile peu à peu, une à une, progressivement ses intentions; à l'Académie des Jeux Floraux, à Toulouse, il annonçait, d'une façon générale, la renaissance des vieilles provinces. A Lyon, il précise sa pensée. Il la développe; il nous fait connaître la suite. Non seulement, il nous ouvre des aperçus du plus haut intérêt sur la constitution future, mais encore il nous annonce ce que contiendront les futures divisions administratives de la France. Notre pays va connaître une centralisation comme jamais il n'en est apparue à aucune époque de notre histoire, même sous Napoléon, même sous Louis XIV, même sous Saint Louis. Toute participation des *individus*, à un degré quelconque, direct ou lointainement indirect, est bannie du choix des gouvernants ou des administrateurs. Les habitants des campagnes resteront totalement étrangers au choix des humbles gérants des affaires rurales. Ni de loin, ni de près ils ne participeront à la désignation des maires ni des conseils chargés d'assister les maires. Je ne crois pas trahir la pensée du chef de l'Etat qui, dans son discours à la Chambre de Commerce de Lyon, s'est exprimé ainsi : « En ce qui concerne l'administration des communes, les maires seront

sans doute désignés à l'avenir par le gouvernement, suivant la proposition des préfets, et assistés par des notables. »

Dès lors, quel va être au lendemain de la publication de la législation nouvelle, la mission des préfets. Ils vont être appelés à désigner chacun une moyenne de cinq cents maires, un nombre plus considérable d'adjoints, puisque plusieurs communes en ont deux ou même davantage, et environ cinq mille notables municipaux. Ce ne sera pas là œuvre facile, pour un préfet arrivé depuis peu dans un département. Je crains que l'auteur effectif en soit quelque chef de division chevronné, ancien membre influent des loges, et vedette de la comédie locale. Car, exception faite des « délégués administratifs » sous le régime de M. Combes — les yeux des préfets c'étaient les maires, le plus souvent clairvoyants et ne déformant pas la réalité.

Si les difficultés sont grandes dans le cadre du département de la Constituante, elles deviendraient insurmontables si vous les multipliez par trois, par quatre, par cinq. Comment pourriez-vous charger un seul homme de désigner deux ou trois mille maires et vingt ou vingt-cinq mille notables municipaux?... Autant vaudrait charger le sort

de désigner les administrateurs des communes.

La loi municipale de décembre 1940 est venue enlever quelque force aux chiffres qui viennent d'être donnés. Elle décide en effet que les citoyens des communes de deux mille âmes au plus restent citoyens, élisant leurs conseillers municipaux, qui élisent leur maire tandis que, dans les villes de 2.001 habitants et au-dessus, les anciens électeurs sont déchus de leur titre et se voient imposer des administrateurs par le pouvoir central. Même si cette distinction des Français en deux classes devait devenir permanente, les préfets devraient désigner un nombre considérable d'administrateurs, surtout dans les départements de gros peuplement : Nord, Pas-de-Calais, etc... Dans la Seine, une seule commune a moins de 2.000 habitants. Dans le Gers, une douzaine seulement au contraire atteignent ce chiffre. La désignation des administrateurs restera toujours une œuvre délicate.

On est trop souvent tenté de dire que Napoléon est bien venu à bout de cette tâche.

Il ne faudrait cependant pas perdre de vue que le plus grand de nos hommes d'Etat a toujours été préoccupé d'assurer le *circuit* entre l'autorité et le peuple, circuit qu'il con-

sidérait comme aussi essentiel à la vie de la Nation que la circulation du sang à l'intérieur de l'animal. Le héros en était hanté, tout au moins dans les magnifiques années du consulat et dans les premiers temps de l'Empire : « Rattacher les grandes autorités de l'Etat à la Nation, c'était la consigne qu'il avait donnée à ses fabricants de constitution. C'était dans son intérêt, à leurs chefs, qu'il ne voulait pas que le peuple restât étranger ou indifférent. » Il voulait la collaboration populaire dans l'intérêt de « la stabilité du gouvernement ». Tout d'abord, s'il se réserva, à lui-même ou à ses préfets, la désignation des maires, il laissa aux populations, de 1807 à 1814, l'élection des conseils municipaux dans les petites communes de moins de deux mille habitants. Mais surtout, il se préoccupa d'organiser la désignation des *notables*. D'après la constitution de l'an VIII, la masse des citoyens choisissait le dixième d'entre eux qui étaient les notabilités communales; les notabilités communales choisissaient un dixième d'entre elles qui étaient les notabilités départementales; celles-ci, enfin, par la même opération, désignaient les notabilités nationales. Dans le régime du consulat à vie, des collèges dits électoraux désignaient les candidats parmi

lesquels le gouvernement faisait son choix. Ces institutions répondaient à la formule fameuse dans laquelle on a condensé la doctrine de Siéyès : « La confiance doit venir d'en bas; le pouvoir doit venir d'en haut. »

*
**

On a fait, il y a quelques années, une expérience fort instructive. Mû par le louable désir de réaliser des économies que réclamait l'impécuniosité du trésor, M. Germain-Martin, ministre des Postes, supprima les directeurs départementaux de son administration et décida qu'on se contenterait d'un directeur général par région. Mais le même homme d'Etat, ayant par extrordinaire conservé son portefeuille pendant dix-huit mois, put constater que la réforme menaçait de laisser tomber le service dans l'anarchie. Il se rendit à l'évidence, conserva les directeurs régionaux et rétablit les départementaux.

On peut gouverner de loin. On n'administre bien que de près.

Les chefs de service départementaux ont bien en main leur service et leur personnel. Reporter le chef-lieu de l'administration à

la capitale de la région, ce serait relâcher l'organisation actuelle qui, sauf réforme des mœurs, est bien à point.

J'ajoute que ce transfert irait à l'encontre de la politique d'encouragement à l'agriculture et de faveur à la paysannerie.

La société a besoin de cadres, surtout en présence de la remarquable organisation des partis de destruction sociale et de l'esprit de passion qui les anime : sous-préfet, receveur des finances, procureur, officier de gendarmerie, ingénieur des ponts et chaussées, sans parler des professions libérales qui gravitent autour du tribunal, sont indispensables non seulement au maintien de l'ordre mais à la commodité de l'administration pour les habitants des campagnes.

Briser le cadre du département ou le disloquer au profit de la province, ce serait une erreur administrative et psychologique.

Défaut de liaison entre les départements

A mesure que la campagne était menée contre les départements et qu'une partie de l'opinion s'habituait à les considérer comme des moribonds, ils aggravaient leur autonomie. Leurs délimitations devenaient de véri-

tables frontières, des barrières. En voulez-vous des exemples ?

Le département du Gers produisant plus de blé qu'il n'en consomme s'offre le luxe d'un blutage généreux, prétendant que son pain soit fait avec plus de farine que de son. C'est l'inverse dans la Haute-Garonne. Un boulanger de l'Isle-Jourdain (Gers) qui desservait quelques métairies ou hameaux complètement isolés de l'autre côté de la délimitation s'est vu dresser procès-verbal par les gendarmes de la Haute-Garonne parce que son pain n'était pas au taux local du blutage. Vérité en deça, erreur au delà!

Les chemins de fer étatisés, écrasés par les lois dites sociales, surchargés de services gratuits, paralysés par le régime fiscal, asservis enfin au rail et à la gare, se voyaient abandonnés par la clientèle. L'Etat a trouvé cette solution de rendre la route aussi incommode que possible. C'est ce qu'on a appelé la *coordination*. En principe une voiture de transport ne peut pas sortir de son département, elle doit porter en tête, et en caractères très apparents, le nom du département où elle est attachée.

L'étatisme de la mangeaille a donné lieu à des taxations incohérentes qui ont abouti à des résultats analogues à ceux des anciennes

douanes intérieures. Le préfet du Cantal a adressé à ses collègues des autres départements une circulaire (que j'ai vue) où il les informait qu'il taxait le fromage à 14 francs le kilo, qu'il *autorisait* les préfets à le laisser vendre à 17 francs, mais que s'il était informé que ce taux était dépassé, il empêcherait le fromage de sortir du département.

Si Paris manque de poisson de mer, c'est, en partie, parce que les préfets côtiers le taxent trop haut, que le préfet de la Seine le taxe trop bas. Et voilà aussitôt une frontière nouvelle que le colin ne peut sauter.

Le préfet de la Haute-Garonne a interdit la sortie de son département de tout bétail comestible mort ou vif. D'autre part, il a taxé haut, tandis que le préfet du Gers taxait bas. Un kilo de veau qui se vendait à l'Isle-Jourdain 28 francs se vendait 40 francs à six kilomètres de là, parce que c'était dans la Haute-Garonne. Résultat : le Gers a été privé de viande. La taxe vide les marchés.

Un petit cochon, gros comme un fox-terrier et qui tout de même se fait payer 500 francs peut faire le voyage de l'Isle-en-Jourdain à l'Isle-en-Dodon, mais pas le trajet inverse. C'est dans ces conditions qu'un préfet humanitaire a permis le franchissement des frontières départementales aux cochons de

moins de cinq mois. Mais alors sont instituées aux frontières des controverses analogues à celles dont on est témoin dans les wagons entre le contrôleur et les parents qui prétendent que leur enfant a encore droit à la demi-place. L'étatisme nous mène tout droit à l'état civil des cochons.

Pour dire toute ma pensée, je n'aime pas la taxation. Mais s'il me faut choisir j'aime mieux la taxation par province que la taxation par département qui aboutit à des résultats parfaitement ridicules.

Quelques excès d'incoordination seront atténués par l'organisation régionale.

Le vieux département a été pris dans un réseau chaotique de régionalismes divers qui rappelle fâcheusement la complexité de l'ancien régime.

La vie départementale ne peut pas être enfermée à l'intérieur de cloisons étanches. Il y a une collaboration interdépartementale; mais elle est inorganique.

Deux départements voisins peuvent se trouver chacun trop petit pour avoir tous les organismes que possèdent les départements riches. Par exemple, chaque département n'a pas besoin d'avoir son asile d'aliénés à

lui propre. Ainsi pendant de longues années le département des Hautes-Pyrénées a interné ses aliénés à Auch; il s'est récemment offert le luxe d'un établissement bien à lui. Chaque département n'a pas besoin d'avoir et une école normale de garçons et une école normale de filles : à l'heure présente, les garçons sont à Auch, les filles sont à Tarbes.

Il a été facile de s'apercevoir qu'un chemin de fer départemental ne devait pas s'arrêter à un endroit de sa frontière, tandis que le chemin de fer du département voisin s'arrêterait avec la même brutalité à un endroit différent. De même un chemin de fer desservant deux localités ne va pas parcourir des régions désertes sous prétexte de rester dans son département, alors qu'il pourrait desservir, utilement pour tout le monde, des localités importantes du département voisin. On s'entend. Alors que j'appartenais au Conseil général du Gers, j'ai siégé au Conseil général de la Haute-Garonne pour m'occuper du chemin de fer de Toulouse à Boulogne-sur-Gesse, desservant certaines localités du Gers (Samatan, Lombez), dont il traverse le territoire.

Ces ententes spontanées ont été encouragées par un important décret du 6 novem-

bre 1926 : il autorise les départements à s'associer pour la création de l'administration d'œuvres d'intérêt interdépartemental. Unis en des syndicats qui sont de véritables établissements publics, ayant une personnalité et un budget propres, des départements voisins seront ainsi en mesure de réaliser des œuvres du plus haut intérêt tant pour le perfectionnement de l'outillage économique régional que dans le domaine de l'hygiène et de la bienfaisance.

On voit donc que c'est un préjugé de se représenter le département comme étroitement enfermé dans sa coquille.

Mais il y a aussi toute une série d'organisations administratives supra-départementales qui ont été créées sporadiquement, et dont l'ensemble constitue un réseau aussi complexe, empirique et illogique que celui dont on a fait tellement reproche à l'ancien régime.

C'est ainsi qu'il y a aujourd'hui :

20 régions économiques,

14 régions agricoles,

11 régions d'inspection du travail,

25 régions judiciaires (ressorts des Cours d'appel),

16 régions minéralogiques,
16 régions postales,
18 régions d'armement,
15 régions académiques,
17 régions religieuses (archidiocèses),
20 régions sanitaires,
22 ressorts de Conseils de préfecture,
20 régions militaires.

Il est impossible de faire coïncider ces régions, puisqu'elles sont de nombre différent.

Ajoutez d'ailleurs que la nature superpose des solidarités qui ne tiennent compte d'aucune de ces créations administratives. Ainsi, le département de Meurthe-et-Moselle si important au point de vue industriel, n'a pas sur son territoire les bois nécessaires pour alimenter les gazogènes de ses camions : ses hautes futaies de chênes fournissent de beaux arbres et du bois d'œuvre impropre à la carbonisation. Au contraire, la Meuse voisine abonde en taillis d'essences charbonnières. Mais il faudrait une coordination.

Il y a des solidarités naturelles auxquelles ne correspond aucune organisation administrative. Il est incontestable qu'il existe par exemple une région parisienne. Et cependant, lorsque le directeur des travaux de la ville de Paris veut aménager les voies qui permettent la circulation du flot (qui revien-

dra!) des charrois rayonnant autour de la capitale, il se heurte au bout de quelques kilomètres à peine, à des autorités préfectorales qui ont leurs vues propres. Evidemment, on peut négocier. Mais il y a urgence partout à *organiser la coordination* verticale et horizontale. Pour donner une idée de cet état de choses, qu'on me permette de citer encore le département du Gers.

Du point de vue de la justice civile, le Gers est rattaché à Agen où est la Cour d'appel; mais du point de vue de la justice administrative, il est rattaché à Pau où siège le Conseil interdépartemental de préfecture. Les affaires postales sont rattachées à la région de Toulouse; mais les dossiers d'adduction d'eau sont étudiés à Pau, centre du génie rural. Les affaires militaires sont centralisées à la région de Toulouse; l'instruction publique dépend de la même académie. Répétons que les élèves institutrices vont à l'école normale à Tarbes (Hautes-Pyrénées); que les futurs mécaniciens concourent pour entrer à l'école professionnelle de Polignan (Haute-Garonne); que les enfants sont envoyés dans des colonies de vacances ou dans des preventoriums situés dans le département des Landes, etc., etc... Rappelons enfin que la loi du 18 septembre 1940, due au Ma-

réchal chef de l'Etat, a créé vingt régions sanitaires à la tête desquelles sont placés vingt directeurs généraux de la famille et de la santé. Cette loi ne donne pas d'ailleurs la délimitation géographique de ces régions. Peut-être, a-t-elle été donnée depuis, mais à cette date (17 novembre 1940), j'avoue n'en avoir pas connaissance. Cette délimitation est cependant attendue avec impatience, car elle donnera un avant dessin de la division de la France en provinces.

L'idée naît, en effet, spontanément et naturellement de mettre de l'ordre dans ce chaos, d'introduire la logique dans cet empirisme, d'harmoniser ces régionalismes dispersés dans un régionalisme unique qui mettrait, dans la même capitale provinciale, le centre de tous les services supra-départementaux : on trouverait, par exemple, à Toulouse, pour le département dont j'ai plusieurs fois parlé, la Cour d'appel, le tribunal administratif, l'académie, le génie rural, les postes, le centre sanitaire, le centre militaire, le centre économique, etc..., le tout sous les ordres d'un gouverneur de province. Cette concentration sera féconde à la condition qu'elle ne soit pas aveugle et soit opérée avec tact, doigté et discernement.

Dans sa haute sagesse, monsieur le Maréchal chef de l'Etat a décidé de conserver les départements de la Constituante, mais de les grouper dans des provinces ou régions.

Paul Morand écrit : « En vérité, le département pêchait contre la France. Il est juste qu'il soit condamné et personne ne le regrettera. »

Ce n'est pas mon avis et ceci est sans importance.

Ce n'est pas surtout l'avis du Maréchal.

Dans son discours à la Chambre de Commerce de Lyon, il a annoncé qu'il serait constitué « des provinces ou plus exactement des régions économiques qui, groupant trois, quatre ou cinq départements, auront à leur tête un gouverneur ». Quelques jours auparavant, d'ailleurs, le chef de l'Etat avait accordé à la presse une interview (reproduite dans les journaux du 13 novembre) et où il disait : « Mon plan est de diviser la France en vingt régions qui, suivant leurs affinités géographiques et politiques, grouperont trois, quatre ou cinq départements. »

Ce sont là détails secondaires et on n'a

reproduit ces extraits des déclarations diverses du chef de l'Etat que pour souligner sa pensée très fortement arrêtée de *conserver les départements sauf à les grouper.*

Le groupement des départements tend d'abord, dans la pensée du Maréchal, à un renforcement de l'autorité.

Il s'agit de réorganiser ou plutôt de ressusciter l'autorité dans l'Etat. Or le Maréchal considère qu'une des conditions de cette restauration du pouvoir est de « commander à un petit nombre d'hommes, pourvu qu'ils soient sûrs » (interview du 13 novembre). C'est d'ailleurs un des principes les mieux établis de l'art militaire que le chef ne commande bien qu'à un nombre restreint d'hommes. On est même allé jusqu'à dire que, à tous les degrés de la hiérarchie, un chef n'a pu efficacement commander à plus de cinq hommes. Du caporal au généralissime, ce serait toujours le même compte. Un homme décide, cinq obéissent ou transmettent. Il sera donc plus facile au chef de l'Etat d'avoir dans sa main vingt gouverneurs que quatre-vingts préfets. Et les gouverneurs devront avoir dans leur main de trois à cinq

préfets. De la sorte l'impulsion gouvernementale sera plus facilement transmise et se fera sentir plus profondément sur tous les points du pays.

Nécessité de bien définir la position respective des gouvernements et des préfets.

Que deviendra, avec cette réforme l'autorité du préfet? C'est une question sérieuse, car le préfet est sur place, c'est lui qui voit les choses de près (ou qui doit les voir ainsi) et non à travers un rapport. Si on veut véritablement supprimer le vain, lourd et coûteux formalisme bureaucratique, il importe de laisser au préfet le pouvoir de décision.

Ce sera une œuvre délicate de déterminer la répartition du pouvoir entre le gouverneur et le préfet. Le Maréchal a dit : « Les préfets ne seraient plus que des *administrateurs.* » Ce mot demandera à être défini.

Si les préfets, en effet, conservent l'administration, qu'est-ce qui appartiendra au gouverneur ?

La question se posera pour les provinces dans les termes mêmes où elle s'est posée pour l'Algérie.

« Le gouverneur général, dit l'article 1er

du décret du 23 août 1898; exerce le *gouvernement et la haute administration* de l'Algérie. » Les futurs gouverneurs exerceront le gouvernement et la haute administration de leur province.

Encore faudra-t-il s'entendre sur le sens de ces expressions. Il ne s'agit aucunement de chercher des difficultés ou de couper pour l'amour de l'art, les cheveux en quatre, encore moins, ce qui est à l'opposé de notre pensée, de mettre des bâtons dans les roues. Je dis seulement qu'il ne faut pas rester sourd aux leçons de l'expérience.

Il ne faut pas donner aux gouverneurs un « plat de lentilles sans lentilles ». C'est ainsi qu'Eugène Lautier qualifiait les ministères d'Etat. Le personnage doté de l'un de ces maroquins sans contenu avait la satisfaction de sa haute dignité, de sa voiture à cocarde, de sa vanité bien servie, voire même de son traitement confortable. Il se sentait buste sur la cheminée, ou bien, quand ils étaient deux, comme Herriot et Tardieu, l'un de droite, l'autre de gauche, ils se sentaient potiches encadrant la pendule. Mais ils avaient le regret de ne pas donner l'heure. La réalité du pouvoir, c'est nommer, révoquer, dépenser, subventionner, décorer. C'est le maniement des hom-

mes. Poincaré, lorsqu'il eut accepté la présidence du Conseil sans département ministériel, ne tarda pas à s'en irriter et à reprendre, aussitôt que possible, un rôle actif.

Pareille aventure est arrivée au gouverneur général de l'Algérie. Pendant la période héroïque de l'organisation, au lendemain de la conquête, il s'est contenté de son rôle de gouvernement et de haute administration. Mais quand les choses ont été « tassées » il n'a pas tardé à regarder au-dessous de lui, à envier l'activité réelle et pratique du préfet d'Alger. Il lui a enlevé progressivement nombre de ses attributions, allant de l'autorisation des débits de boisson jusqu'à l'enseignement primaire des indigènes (décret du 8 décembre 1940). Il y a lieu de réfléchir sur la superposition dans une même localité, d'autorités administratives dont les rôles ne seraient pas nettement définis. On est donc en droit de se demander si le gouvernement ne devrait pas être, en même temps, *préfet du département de la capitale de la province, sauf à être* fortement assisté dans l'exercice de cette double fonction.

Si l'on s'arrête à une autre décision, il faut en connaître et en accepter les consé-

quences. Le plan n'est aucunement de décentraliser comme on l'entend dire trop souvent par erreur; mais de *déconcentrer*.

Un jour que Monseigneur d'Hulst était à la tribune, un député irrité de sa subtilité l'interrompit de ce mot ironique « Distinguo ». Et l'orateur répondit avec froideur : « Il faut bien distinguer, afin de ne point confondre. » La décentralisation est l'opération qui consiste à enlever une attribution, une compétence, une décision hors de l'armoire de l'autorité pour la faire passer dans l'armoire de la liberté : par la décentralisation l'Etat se dépouille au profit des groupes locaux et de la représentation qu'ils ont choisie (conseils généraux, conseils municipaux, maires). Au contraire la *décentralisation* laisse tout dans l'armoire de l'Etat, mais place sur la planche d'en bas ce qui était sur la planche d'en haut. Il y a un abîme entre les deux conceptions, de sorte que ceux qui se sont consacrés à ces problèmes, se laissent irriter quelque peu (ils ont tort !) par une confusion trop fréquente.

Tel qui croit décentraliser, déconcentre. Tel d'ailleurs croit déconcentrer qui concentre. On concentre par exemple avec ces organismes de production qui obéissent à un

comité parisien et travaillent par conséquent dans le sens de la concentration.

Bref, le Maréchal veut très fortement déconcentrer. Les préfets seront désormais privés du droit de correspondre directement avec le ministre : ils ne pourront s'adresser qu'au gouverneur. Or, tout le monde s'accordera à vouloir que le gouverneur soit autre chose qu'une boîte aux lettres. C'est lui qui donnera la solution à la difficulté qui lui sera transmise par le préfet, c'est lui qui a été soumis. Mon regretté confrère, Henri Chardon a raconté l'histoire de l'arbre qui était tombé sur une route, qui représentait une valeur approximative de vingt francs, et qu'il s'agissait de vendre; il fallut dix-sept signatures pour régulariser cette opération; mais quand les autorités compétentes se transportèrent sur les lieux pour y procéder solennellement, selon les formes prescrites pour sauvegarder les intérêts de l'Etat, l'arbre mort avait été depuis longtemps emporté par les voisins.

Il serait véritablement fâcheux que la création du gouvernement de province aboutît à l'établissement d'une nouvelle instance, qui serait donc la dix-huitième pour la vente de l'arbre mort de vingt

francs. Afin d'éviter cette adjonction d'une complication nouvelle, il est nécessaire d'admettre que le gouverneur clora les affaires, sans qu'il soit besoin, en principe, d'en référer au ministre. Mais il demandera naturellement à être assisté de bureaux chargés d'étudier les dossiers : ces bureaux seront spécialisés, les uns dans les affaires de travaux publics, d'autres dans les questions d'assistance, d'autres dans les questions d'administration générale, d'autres dans les questions économiques.

On verra donc naître, dans la capitale provinciale, une bureaucratie nouvelle doublant la bureaucratie de la préfecture. Si le gouverneur était chargé de l'administration du département de la capitale, la bureaucratie devrait certainement être développée, mais pas de cent pour cent. En somme, le gouverneur serait dans la situation de l'archevêque qui contrôle les suffrageants, mais qui est aussi chargé de l'administration d'un diocèse.

Trop souvent, au cours des dernières années de la Troisième République, les tentatives de coordination des services se sont finalement traduites par des superpositions de fonctionnaire à une tendance irréversible à foisonner. La réforme serait condam-

née à un irrémédiable échec si chaque gouverneur pouvait se créer, dans chaque région, des bureaucraties nouvelles dans une sorte de ministère régional qui ne serait bon qu'à compliquer et à paralyser. Il sera essentiel de définir la fonction du gouverneur pour la réduire à l'inspection et à l'information.

Le groupement des départements, a pour second objet, d'accroître le rendement utile de l'administration.

Il serait très intéressant de pouvoir interroger sur ce point l'expérience de l'Algérie.

Vers la fin du XIXe siècle, les trois départements algériens, rattachés au budget de la métropole, étaient loin de manifester une brillante prospérité.

Les dépenses courantes, urgentes, indispensables, étaient difficilement couvertes par les ressources locales. La métropole assurait seulement les dépenses dites de souveraineté et mesurait parcimonieusement ses subventions. Les capitaux manquaient pour constituer un fonds de premier établissement destiné à mettre en valeur les ressources naturelles de la

France africaine, presque aussi vaste que la métropole.

C'est dans ces conditions que le gouvernement chargea du gouvernement de l'Algérie M. Edouard Laferrière, alors vice-président du Conseil d'Etat. M. Laferrière était un des pères illustres du droit administratif : c'est lui qui, dans ses deux volumes sur le contentieux administratif, a le premier fait comprendre le rôle admirable, mais jusque-là obscur, du conseil d'Etat, pour assurer l'ordre dans l'administration et la garantie des droits légitimes des particuliers contre les abus de la puissance publique. Laferrière avait posé sa candidature à une chaire de droit administratif à la Faculté de Paris. Il ne l'a pas obtenue et ce fut heureux pour la suite de sa carrière qui devait être si brillante. Ce fut moins heureux pour la Faculté dont la décision s'explique par le fait que Laferrière n'appartenait pas au « clan ». Il n'avait pas suivi la filière. Il n'était pas agrégé. C'est là une manifestation caractéristique de cet esprit *corporatif,* autour duquel il se fait, en les jours que nous vivons, grande dépense de lyrisme.

Laferrière n'avait pas seulement la connaissance du droit; il avait aussi la beau-

coup plus précieuse et beaucoup plus rare connaissance des hommes. Il se fit accompagner de deux jeunes membres du conseil d'Etat dont il avait apprécié les éminentes qualités. C'était d'abord un maître des requêtes, M. de Peyerimhoff, dont chacun connaît la place éminente qu'il s'est faite dans la vie économique du pays; c'était ensuite, M. Maginot qui devait devenir le grand ministre patriote.

Laferrière, au-dessus de la notion de trois départements, installe fortement la notion de région algérienne. La charte de 1900 dota l'Algérie de la personnalité civile, d'un budget spécial et autonome, d'une large autonomie administrative. Il y eut enfin la *délégation financière,* assemblée élue par des collèges professionnels, avec mission de collaborer à l'aménagement de la région en vue de sa prospérité économique.

Dès lors, l'Algérie put se procurer, par l'emprunt, les capitaux indispensables; elle put réaliser un programme de grands travaux et de colonisation. L'organisation de l'Algérie en région fut le point de départ d'une prospérité à laquelle le monde a rendu un hommage unanime et envieux.

L'application de ces méthodes à la France continentale pourrait être féconde.

On sait qu'il y a déjà un embryon d'action commune des départements voisins; on a même vu naguère une conférence d'une douzaine de préfets de la région lyonnaise, mais cette action reste encore sporadique, chaotique, accidentelle. Chaque conseil général a son horizon très habituellement limité par des frontières du département, que l'évolution a sur bien des points transformées en barrière. On imagine aisément les résultats féconds d'une action d'ensemble sous l'initiative large, intelligente et prudente (j'évite intentionnellement d'ajouter l'épithète « hardie » dont l'abus véritable, dont nous sommes les témoins quotidiens, peut être la source d'un péril de ruine pour les finances publiques) des grands travaux publics (dont la conception est féconde mais dont le mysticisme est singulièrement dangereux), l'organisation des transports, la lutte contre les grands fléaux sociaux (cancer, tuberculose, etc.), se conçoivent beaucoup mieux dans le vaste cadre d'une province que dans les limites étroites de certains départements déshérités.

On ajoute quelquefois que l'organisation provinciale permettra de réaliser des *économies substantielles* et notamment de diminuer le nombre des fonctionnaires. Au lieu

de quatre ou cinq grands directeurs par département, il n'y aurait plus que quatre ou cinq grands directeurs par région, donc quatre, cinq ou six fois moins.

Nous avons indiqué qu'il faut laisser au département sa pleine personnalité; qu'il y aurait danger à le disloquer, à l'amoindrir; que les campagnes ont besoin de cadres proches, que l'ordre profond exige des autorités sur place. D'ailleurs, que personne ne se leurre sur les espoirs d'économie; l'expérience montre que souvent les tentatives de coordination se sont traduites finalement par une superposition.

La mission du gouverneur doit être avant tout la permanence de l'inspection et de l'information.

Dans plusieurs branches de l'administration, les corps d'inspection sont encore rattachés aux administrations centrales; les inspecteurs partent de Paris, suivant un roulement plus ou moins perfectionné, pour dévaler à travers la France. Ce système est imparfait. Il serait facile de citer nombre de trésoreries générales ou de recettes des finances qui sont restées plus

de dix années sans recevoir la visite de l'inspecteur général des Finances. Il en est de même dans les Ponts et Chaussées.

Quant aux administrations préfectorales, qui sont la pièce maîtresse de l'organisation administrative, elles ignorent ce qu'est une véritable vérification. Et cependant, la législation économique et sociale a grandi leur rôle jusqu'à l'hypertrophier.

Il y a bien une inspection générale des services administratifs du ministère de l'Intérieur; mais d'abord, son corps d'inspecteurs est beaucoup trop restreint; j'ignore s'ils ont toute l'autorité qui serait nécessaire au bon exercice de leurs fonctions; et, en fait, en dépit de la législation récente qui étend son domaine, elle ne s'occupe que d'enquêtes particulières, par exemple, sur les prisons et les hospices. L'inspection de l'administration elle-même n'est pas faite. Et cependant, nulle part l'esprit partisan n'est maître, comme dans le personnel des préfectures. Actuellement, il se tait ou semble se taire, mais il est bien loin d'être mort.

Les divers corps d'inspection devraient être rattachés au gouvernement de la province.

Ils vérifieraient régulièrement et à de courts intervalles toutes les administra-

tions, y compris celle qui en a le plus grand besoin : l'administration préfectorale.

Entre les services de direction du centre et les services d'exécution dans les localités, la liaison est indispensable. Elle est encore très imparfaite.

Le gouverneur ainsi informé, informerait à son tour le chef de l'Etat, sur la réalité de toutes les questions vitales. On ne dira jamais assez que gouverner, c'est être informé, informé des choses et informé des hommes.

Présentant les chances les plus sérieuses d'être utile et féconde, le groupement des départements n'est pas cependant une œuvre aussi facile qu'on serait tenté de l'imaginer. On se heurtera d'abord à l'inégalité de fortune

Voici d'abord un obstacle que je n'ai jamais entendu indiquer mais qui n'en est pas moins réel. C'est que les départements fortunés n'auront aucun empressement à vouloir s'associer avec d'autres départements moins favorisés.

La sclérose de l'imagination administra-

tive sous la Troisième République est un phénomène qui mérite de retenir l'attention.

En dépit de la destruction des fortifications bâties sous Louis-Philippe (« Ce mur murant Paris rend Paris murmurant »), la capitale est restée exactement telle que l'avait dessiné Napoléon III. Sur combien de points, tout en vitupérant le Second Empire, la Troisième République est-elle restée aveuglément et respectueusement dans son ornière ! Peut-être cela vient-il de ce que, seul, un régime d'autorité peut imposer à certaines collectivités les sacrifices nécessaires à l'intérêt général. Supposons que Montrouge veuille entrer dans l'unité parisienne, Paris résistera parce que Montrouge est pauvre et ne lui apporterait que des charges. Mais, imaginons à l'inverse, que Paris veuille s'annexer Neuilly, Neuilly manquera d'enthousiasme parce que l'opération se traduira, pour cette ville, par une augmentation certaine des impôts, à laquelle ne correspondra pas avec certitude une augmentation sensible du confort urbain.

Si on voyage de Toulouse vers l'Océan, en prenant des voies secondaires, la voiture roule d'abord sur du velours, et puis, tout d'un coup, se trouve secouée de cahots

incessants. Que s'est-il donc passé ? On a franchi une limite départementale. Est-ce donc que le département au chemin chaotique serait plus mal administré que l'autre ? Pas nécessairement. Il est peut-être simplement plus pauvre. Par exemple, dans le Gers, un centime additionnel ajouté au principal fictif des quatre vieilles, qui ne sont plus que trois, produit dix-huit mille francs. Dans la Haute-Garonne, au contraire, à raison surtout de l'agglomération toulousaine, le même centime produirait quatre-vingts mille francs. Cela signifie que pour obtenir un résultat équivalent, il faudrait frapper cinq fois plus lourdement le contribuable du Gers que celui de la Haute-Garonne. Dans ces conditions, ce dernier département n'aura aucun enthousiasme à s'associer à son voisin, pour voir le contribuable toulousain payer les chemins de Tournecoupe, d'Ayguetinte ou de Pessoulens.

Je signale la difficulté. Elle est réelle. Elle n'est pas insurmontable.

La formation des provinces se heurtera à toutes les difficultés déja éprouvées chaque fois qu'on a tenté un découpage géographique.

Je suis bien loin de penser et de dire que le découpage ne doit pas être fait. Je crois cependant que c'est une œuvre beaucoup plus difficile à réaliser qu'on n'est généralement tenté de le croire, surtout quand c'est de Paris qu'on considère le problème. C'est une œuvre qui doit être faite avec prudence, avec documentation, avec un esprit essentiellement réaliste. Il n'est pas impossible trop évidemment *d'imposer* une solution par voie d'autorité. Mais ce n'est certainement pas dans la pensée du Maréchal. Il l'a indiqué à l'Académie des Jeux Floraux, en disant avec cette perfection de modestie qui n'est permise qu'aux personnalités exceptionnelles, qu'il ignorait beaucoup de choses sur la province dont Toulouse serait la capitale. D'autre part, nous connaissons l'esprit profondément réaliste de M. le vice-président du Conseil; et nous sommes en droit d'appliquer à la formation des provinces ce qu'il a excellemment dit de la Constitution à la séance non publique de

l'Assemblée nationale, dans la matinée du 10 juillet : « Quand on fait une constitution, à moins d'être léger, on ne peut pas envisager une constitution qui ne soit pas l'expression des mœurs, l'expression des désirs, l'expression de la volonté d'un pays; car on ferait œuvre vaine; on ferait une œuvre qui serait purement artificielle et qui serait emportée par les événements. » Les dessins autoritaires ne sont pas des solutions.

Or, chaque fois qu'on a tenté, en vue d'un objet quelconque, des groupements de départements, on n'a jamais pu apaiser toutes les discordances. En décembre 1909, en juin 1912, plus récemment et à plusieurs reprises, on a essayé des groupements de départements, on s'est heurté à des oppositions irréductibles.

La délimitation des régions viticoles a soulevé de véritables émeutes...

Bref, il n'y a plus de centres régionaux tout faits dont l'historien, le sociologue ou l'homme d'Etat, puissent se contenter, quel que soit le problème qu'ils étudient.

Chacun a son plan — et, en outre, chacun, suivant qu'il considère tel ou tel problème, se fabrique des régions chaque fois différentes.

Si je considère le passé, l'histoire, les tra-

ditions, des noms toujours vivants, il me semble que je vois avec assez de clarté ce qu'est la Provence, l'Auvergne, le Limousin. Je crois même voir ce que serait la Bretagne; je me souviens même de la résistance qu'elle a opposée pendant des siècles et des siècles à l'unification avec la France; et, sans prendre les choses au tragique, je crois qu'il faut les prendre au sérieux; je consentirai au développement des études celles d'enseignement supérieur, pour une élite. Je m'opposerais à l'enseignement de la langue dans les écoles primaires. Je viens de voir une affiche recommandant l'achat d'une brochure : *La Bretagne dans l'Europe future;* j'ai senti un déchirement dans mon cœur de Français. Je vois même un Languedoc oriental autour de Montpellier, un Languedoc occidental autour de Toulouse. Mais il reste un puzzle de provinces que je ne sais où caser : le Roussillon, dont les habitants se qualifient parfois de Catalans, la Navarre, le Béarn.

S'il ne s'agit que de créer des pays autour des futures capitales, j'imagine aussi aisément quelque chose qui ne ferait pas mal sur une carte en couleurs vives comme celles de ces atlas élémentaires sur lesquels les petits enfants ont fait de si longues rêve-

ries. Mais c'est un procédé très défectueux que de partir de la capitale, pour définir la province. C'est une terminologie fâcheuse, dénotant un faux point de départ, de définir la province par son chef-lieu; et c'est une erreur de penser que, plus une ville est populeuse, plus elle est digne de devenir le siège du pouvoir. Le fait que des populations plus ou moins misérables s'entassent dans des taudis plus ou moins malsains au milieu de faubourgs plus ou moins désolés n'est pas un titre au droit de gouverner. Bien au contraire, les centres urbains hypertrophiés sont trop souvent des foyers de morbidité morale et de fièvre politique.

Si je considère la production agricole, je vois assez nettement sur la carte la région du vin quantitatif dont les centres sont Narbonne et Béziers. Elle grouperait l'Aude, l'Hérault, les Pyrénées-Orientales. Il y aurait bien d'autres départements jusqu'à la Camargue qui sentiraient l'attraction du gros vin. Mais alors que ferez-vous donc de la Haute-Garonne, pays de polyculture; si vous la séparez de sa limitrophe l'Aude, vous la rejetez vers l'océan, vous la laissez à une extrémité de la province dont Toulouse prétend être la capitale et qui se trouverait alors singulièrement décentrée.

Je ne parle pas de la profonde diversité des intérêts économiques qui se trouveraient ainsi arbitrairement groupés : l'eau-de-vie d'Armagnac ne se sent aucune solidarité avec la résine des Landes ou la violette de Toulouse, avec l'hôtellerie de Biarritz.

Je laisse de côté les différences de mœurs, de tradition, de comportement, de langage local...

Toutes ces réflexions n'ont d'ailleurs aucunement pour objet de conclure qu'il ne faut pas créer des provinces; mais seulement qu'il y faut apporter une dose très généreuse de sagesse, de prudence, de sens des réalités et que, pour employer le langage pascalien, il faut y mettre beaucoup plus d'esprit de finesse que d'esprit de géométrie. Autrement on échouera dans cette grande œuvre de substituer à l'*Unité* jacobine ou napoléonienne une *harmonie de provinces* ou de régions.

Dans cette œuvre délicate, le gouvernement ne manquera certainement pas de chercher des lumières.

Je crains qu'il ne les trouve pas auprès des préfets, surtout au lendemain d'un renouvellement du personnel administratif d'une aussi vaste ampleur que celle que

l'on peut chaque jour constater. Il ne les trouvera pas non plus dans les bureaux des préfectures, peuplés d'un personnel incontestablement méritant, mais trop souvent profondément imprégné d'un vieil esprit que le gouvernement entend abolir et de tout ce qu'il y a de mesquin dans la politique locale.

Il ne les trouvera pas davantage dans le monde politicien dominé par le souci de se réserver un avenir plus ou moins problématique capable de lui rendre des places ébranlées ou perdues. On peut en croire l'homme qui, président de la commission du suffrage universel, a vu s'élaborer sous ses yeux la charcuterie électorale qui était encore en vigueur quand est tombée la constitution de 1875...

J'imagine que le gouvernement pourrait constituer dans chaque département une commission de notables, attachés au sol, au courant des besoins de leur petit pays, de ses traditions, de ses aspirations.

Après une première esquisse de la division, ces commissions départementales se réuniraient à une commission provinciale qui émettrait l'avis sur lequel le Maréchal chef de l'Etat prendrait enfin la décision définitive.

Quel sera le nom commun des futures divisions, quels seront leurs noms propres ?

Une fois les limites tracées sur la carte, il reste toute une série de questions du second plan, ce qui ne signifie aucunement qu'elles seraient sans importance.

Quel sera le nom commun des futures divisions ? C'est un point sur lequel le gouvernement réfléchit et n'a pas encore pris de décision. Dans son discours de Lyon, M. le Maréchal chef de l'Etat, a marqué qu'il se propose de réfléchir encore. « Les provinces ou plutôt les régions économiques... » Les dénominations ont cependant leur signification. La région, surtout si on la qualifie économique, se contente d'une compétence beaucoup plus étroite, beaucoup plus spécialisée que la province. Cette dernière dénomination indique, en effet, que le gouverneur mis à la tête de la division nouvelle n'aura pas seulement à gérer des intérêts mais encore à diriger les esprits. Il semble que la dénomination de « province » corresponde plus exactement aux intentions du gouvernement et à la réalité des besoins.

Quels seront les noms propres de chacune des provinces ? Je ne crois pas que, dans ce domaine, il y ait lieu de s'en tenir à une méthode absolument rigide et qui ne souffrirait pas d'exceptions.

Je crois d'abord qu'il est préférable de donner un nom qu'un numéro. comme cela se fait par exemple pour les régions militaires.

Je crois, en second lieu, qu'il n'est pas bon, pour les motifs qui ont été indiqués plus haut de désigner les régions par le nom de leur capitale, comme on le fait pour les ressorts de Cour d'appel.

Il n'y aura pas lieu d'exclure les noms des provinces de l'ancienne France chaque fois que le groupement nouveau coïncidera avec la délimitation antérieure à la Révolution et *chaque fois qu'il n'y aura pas péril de résurrection d'un particularisme menaçant*. Ces appellations sont restées dans l'usage courant et elles correspondent à des réalités.

Il ne sera pas exclu enfin de reprendre la méthode de la Constituante et de reprendre des noms qui indiquent l'attachement à un même sol, à un même relief, à un même fleuve, à un même rivage, noms accessibles à tous, exprimant une confiance commune

dans les vertus de la terre, et exprimant la plus spontanée des liaisons sociales. D'ailleurs la Constituante n'avait pas tout inventé; elle avait écouté les voix profondes et naturelles du peuple. Elle avait souvent adopté officiellement les noms que s'étaient donnés les fédérations de citoyens.

J'ai confiance d'ailleurs que l'imagination ne fait pas défaut dans les hautes sphères administratives et qu'il s'y trouvera le poète qui saura baptiser les régions nouvelles comme Fabre d'Eglantine, l'immortel auteur de : *Il pleut, il pleut, bergère,* réussit admirablement à baptiser les mois des années républicaines.

Unité ou pluralité des capitales ?

La capitale doit-elle être unique comme le *soleil?* ou bien doit-elle être dispersée suivant le système de la *constellation,* en faveur aux Etats-Unis et dans le Troisième Reich?

C'est un point sur lequel il faudra encore agir avec souplesse.

Les réalités commanderont.

Il y a des capitales intellectuelles, des capi-

tales ethniques, des capitales industrielles, des capitales commerciales.

Telle région trouve son principe d'unité dans le rayonnement traditionnel d'une université; tel pays se présente comme l'hinterland d'un grand port; tel autre est agricole, mais a l'habitude de se tourner vers une ville comme vers une capitale historique.

Il y a des pays de France (et il me semble que c'est le cas de la Lorraine-Champagne autour de Nancy) où les biens industriels, commerciaux, agricoles, intellectuels agissent dans la même direction, sur le même territoire, de telle sorte que, d'ores et déjà, le pays se considère comme groupé autour d'une capitale, en enjambant la division départementale, alors que les liens historiques, culturels, moraux coïncident avec les intérêts industriels et commerciaux.

Il pourra arriver au contraire qu'aucun de ces centres, dont chacun est éminent dans sa partie, ne réunisse tous les titres décisifs pour devenir l'unique capitale adminitrative pour toutes les spécialités. Il ne sera pas interdit de tenir compte de leurs titres différents, à condition bien entendu que soit observée l'unité de la division régionale et qu'on ne revienne pas au lamentable chevauchement de frontières qui caractérisait

l'ancien régime. Avant tout, bannissons l'esprit de système et inclinons-nous devant la suprématie du fait.

Aix est la capitale de la Provence. Elle a les Facultés de droit et des lettres, la Cour d'appel, la Cour d'assises, l'Archevêché, l'Académie... Il n'est pas nécessaire de la dépouiller au profit de la grosse agglomération d'ailleurs si voisine qu'elles semblent ne former qu'un bloc. Certains penseront cependant que la Chambre de Commerce sera mieux à Marseille que dans l'Athènes du Midi.

En général, il vaut mieux, en dépit des plans de certains fervents du régionalisme comme M. Charles Brun, une capitale unique. Les paroles de Chauvelin au Tribunat, le 24 pluviose an VIII, il y a cent quarante ans, conservent leur complète actualité. « Il vaut mieux, pour l'habitant des campagnes, il est plus conforme à ses habitudes de faire une seule course de quelques lieues de plus pour plusieurs objets différents à la fois, que d'être contraint, comme il l'était depuis longtemps, à voyager au Nord pour plaider, au Midi pour payer l'impôt, à l'Est ou à l'Ouest pour présenter et soutenir une réclamation administrative. »

Quand pourra se faire cette délimitation ?

C'est une question que la sincérité oblige à poser mais sur laquelle une pudeur trop naturelle interdit d'insister. La délimitation ne pourra être faite que quand on connaîtra les frontières définitives de notre pays.

Dès maintenant cependant, il y a lieu d'entreprendre les études préparatoires qui seront certainement longues, pour se trouver prêt quand apparaîtront à l'horizon les ailes blanches de la paix.

Nombre des provinces.

A plusieurs reprises, le Maréchal chef de l'Etat a indiqué qu'il y aurait vingt provinces. C'est, à mon sens, le chiffre maximum que l'on puisse faire entrer dans les limites de la France actuelle. Paris est une tête hypertrophiée. Chacun le reconnaît. Mais c'est un fait. Orléans et même Nevers sont sous l'attraction de Paris qui domine une zone de deux cent cinquante à trois cents kilomètres. Mon confrère, le géographe Augustin Bernard, raconte que, à l'époque où Liard organisait les universités provinciales, il assistait à un des derniers dîners cel-

tiques que présidait Renan. « Nous sommes tous partisans des universités provinciales, dit l'auteur de la *Vie de Jésus,* à condition de faire notre cours à Paris. » *Mea culpa !* Ce n'est qu'à la périphérie (Bretagne, Languedoc, Provence...) qu'il reste une vie provinciale pouvant servir de base à une nouvelle organisation. Mais trouver la place pour vingt, c'est bien le maximum de ce que l'on peut faire.

La division nouvelle vaudra ce que vaudront les hommes chargés de l'animer.

Il y a lieu ici de se mettre en garde contre des formules toutes faites, des slogans trop courants, des maximes qui éblouissent et empêchent d'y voir clair.

Il n'y a pas de catégories toutes faites de citoyens où l'on puisse prendre, les yeux fermés, « en piochant », les gouverneurs et les préfets de demain.

Les combattants eux-mêmes, devant lesquels nous nous inclinons très bas, ne sont en définitive que la nation elle-même et, comme elle, contiennent de l'excellent, du bon, du mauvais et du pire.

La spécialisation n'est aucunement une

garantie. Dans le mysticisme corporatif, domine cette incompréhensible superstition qu'un épicier, un charron, un ferronnier, etc..., sont meilleurs qu'un simple citoyen et que le boucher qui vend la viande doit être plus favorablement écouté que l'homme dans la rue qui la consomme. Mais non ! le spécialiste n'est qu'un citoyen, excellent, bon, médiocre ou détestable.

Je demande qu'on veuille bien méditer sur ces paroles du président Salazar : « Je crois avoir lu que Mussolini songeait à abolir la Chambre des députés, en transférant la compétence législative au Conseil général des corporations. Je ne crois pas à l'efficacité de cette solution d'abord, parce que, quelle que soit l'extension des intérêts organisés dans les corporations, *il y manquera toujours la représentation des intérêts nationaux,* de ces intérêts de l'Etat même qui ne sont pas le fait des citoyens pris individuellement; et ensuite, parce qu'il serait extrêmement dangereux de confier, sans la préparation d'une longue expérience, la *définition ou la défense* de certains intérêts, *à des ententes possibles entre les autres intérêts organisés.* »

La sincérité m'oblige à faire un pas de plus. Moi qui, en dépit de mon indignité,

suis classé officiellement dans l'élite, je suis obligé de dire qu'il y a des savants galonnés qui ont rendu les plus grands services dans le domaine qu'ils ont exploré, qui ont ajouté un rayon à la gloire de leur pays, qui ont enrichi le domaine de l'humanité et qui, lorsqu'ils s'agit des problèmes administratifs, politiques, humains, apparaissent comme des penseurs à tête d'épingle. Et je crois devoir dire cela de ma classe afin d'inviter les autres à procéder, sur elles-mêmes, à un même examen de conscience.

J'ai même le devoir d'aller plus loin encore et de dire qu'un des plus graves périls qui menacent la société de demain, c'est la *technocratie*. Ce système s'analyse en définitive dans le renversement des valeurs réelles. La technique, au lieu de rester à sa place qui est de servir l'intelligence générale chargée de la direction reçoit elle-même le pouvoir de diriger. Ainsi la Société (avec un S majuscule) se trouve privée du bienfait du contrôle. Et c'est ce qui va arriver dans les sociétés (avec un petit *s*) où le directeur technique doit être en même temps président. Conception assez surprenante quand la triste histoire des scandales financiers montre qu'ils sont tous nés d'une exceptionnelle défaillance du contrôle et de

la collusion de l'intelligence générale avec la direction technique...

Bernard Grasset, dans les notes si fines et si pertinentes qu'il a consacrées *A la recherche de la France* (p. 49) écrit : si les spécialistes « peuvent être consultés avec profit par un chef d'Etat, ils ne doivent pas prendre part à la conduite générale de l'Etat ».

Mais alors, me dira-t-on, qu'est-ce que vous voulez ? C'est simple : des *hommes*.

Ecoutons la leçon de Napoléon.

Ce n'est pas l'heure de diminuer sa personnalité, de lui reprocher « sa furieuse inanité philosophique », de reproduire sur ce point les sarcasmes de Charles Maurras, de Bainville et d'Anatole France. Il est très possible que, du point de vue des connaissances, il était inférieur à tel ou tel des subordonnés de M. de Fontanes. C'était un chef, et dans les institutions comme dans les armes, il a mis sur notre pays un rayon que nous nous devons à nous-mêmes de ne pas ternir.

La leçon est singulièrement actuelle. Il a mis fin à la « tyrannie haletante » du Direc-

toire. Est-ce que nous n'avons pas vécu naguère sous un régime que l'histoire pourra justement qualifier un jour avec cette expression pittoresque due à Albert Vandal ?

Napoléon attachait la plus grande importance à cette institution des préfets, et plus tard dans les moroses méditations de Sainte-Hélène, il la considérait avec une complaisance rétrospective et attendrie. Le 2 ventose an VIII (mars 1800), lorsque le premier Consul reçut les premiers préfets qu'il venait de nommer, il leur dit : « La France date son bonheur de l'établissement des préfectures. »

Quels sont les principes qui le guidèrent dans ses premiers choix ?

La première qualité qu'il cherchait dans ses candidats, c'était le *caractère*. Il savait et disait qu'on ne s'appuie bien que sur ce qui résiste. Lorsque, en 1803, il crée les auditeurs au Conseil d'Etat (c'est lui-même qui imagina et l'institution et le nom), il pensait à assurer à ses futurs fonctionnaires « la garantie que donnent un caractère, une conduite et des connaissances éprouvées ». Lorsqu'il dut choisir un préfet de la Seine, il fit venir Frochot et lui dit : « Monsieur Frochot, vous avez été l'ami de Mirabeau quand il

était puissant, et vous êtes resté fidèle à sa mémoire quand elle était discutée. Vous avez souffert pour votre fidélité. Je vous nomme préfet de la Seine. »

Bonaparte n'eut jamais l'idée, qui lui eût paru fort étrange de considérer comme un titre à ses choix de n'avoir pas fait de politique. Il n'avait pas de prédilection pour les neutres, pour ceux qui s'assurent la supériorité de ne rien dire, de ne rien écrire, de ne pas exprimer d'opinion et d'être tout prêt, ainsi à recevoir les faveurs successives de tous les partis qui passent tour à tour au pouvoir. Si on ne fait pas de politique, on laisse faire celle qui se fait. Si on ne dit rien, on l'approuve. On est complice, donc responsable.

Mais il croyait que les grands hommes d'Etat sont des réconciliateurs. Il choisit ses collaborateurs parmi les anciens constituants, parmi les anciens conventionnels, parmi les anciens administrateurs, les procureurs syndics et les procureurs généraux syndics.

L'expérience acquise par Beugnot dans ses fonctions de procureur général syndic lui permettra de réaliser dans la Seine-Inférieure, dont il devient préfet, une œuvre qu'il n'est pas absurde de rapprocher de

Liautey au Maroc. (Etienne Dejean, *un préfet du Consulat,* 1907).

Jean Bon Saint André, ancien membre du comité de Salut public, devient l'excellent et laborieux préfet de Mayence; ses sentiments persistants de pureté démocratique lui donnent la haine du luxe et de l'étiquette. Il travaille sur une table faite de quelques planches de bois blanc, et refuse d'endosser l'uniforme brodé d'argent, se contentant d'un vieil habit râpé. Au contraire, Pontécoulant, lui aussi ancien conventionnel, comme préfet de la Dyle, s'installe avec fracas dans la résidence des gouverneurs de Brabant et y mène un train d'un luxe effréné.

La noblesse est représentée par des hommes comme M. de Corbigny, préfet de Blois ou M. de Rambuteau qui « entendait pousser la ressemblance avec les gentilshommes d'autrefois jusqu'au mépris le plus complet de l'orthographe » (Jacques Régnier, *Les préfets de l'Empire*).

Napoléon ne se laissa pas un seul instant aller au préjugé persistant : « à régime nouveau, des hommes nouveaux ». Il savait que ce chemin aboutit à se priver du concours de l'expérience accumulée, de la connaissance acquise, des valeurs éprouvées. Il savait que ce préjugé se fonde sur la gros-

sière croyance démagogique qu'un pays est un réservoir inépuisable d'hommes et sur l'erreur malfaisante qu'en définitive un homme en vaut bien un autre. Il prétendit au contraire qu'aucune personnalité, représentant une valeur intellectuelle ou morale ne restât en rehors de son régime.

Soldat de vocation, de nature, de tempérament, de génie, façonné au métier militaire depuis son adolescence à Brienne, Napoléon n'en maintint pas moins avec une vigilance particulière la séparation, quant au recrutement et quant au fonctionnement, de l'autorité militaire et de l'autorité civile. Junot a manqué au préfet de Parme. Napoléon lui écrit sévèrement et conclut : « Je n'ai qu'un mot à vous dire : si tout s'arrange à la satisfaction du préfet, je l'oublierai, sinon, je ne vous emploierai de ma vie. »

Napoléon apparaît ainsi comme le véritable chef immédiat des préfets et c'est avec eux qu'il gouvernait. A Sainte-Hélène, il les qualifie d'empereurs au petit pied.

Il ne tolérait chez aucun d'eux la paresse, la routine, le laisser-aller, la négligence. En vérité, c'est l'histoire de Beugnot, les préfets du Consulat administraient autant leur département du fond de leur berline et de leur chaise de poste que du fond de leur cabinet.

Taine a raison d'écrire que « jamais les places n'ont moins ressemblé à des sinécures. »

On a trop souvent souligné que ces serviteurs de la fortune de Napoléon se sont efforcés de ne pas être emportés par son infortune et que, pour être conservés par la Restauration, ils n'hésitèrent pas à arborer la cocarde blanche. Ce n'est aucunement la preuve que Napoléon eût fait de mauvais choix. Après tout, quand l'illustre héros fut abattu et exilé, il « restait la France » que les bons citoyens avaient tout de même le devoir de servir.

Et si la Restauration se coucha dans le lit de Napoléon, sans même changer les draps, il faut y voir un rare hommage à l'institution créée par l'Empereur, et aux hommes qu'il avait choisis.

Si le choix des personnalités pour les préfectures est important, difficile, et s'il a rarement réussi, que l'on pense à toutes les qualités encore supérieures que devront présenter les cadidats à un poste de gouverneur. On leur demandera d'avoir le sens politique, l'autorité jointe à la souplesse, le maniement des hommes, le tact diplomatique, l'intelligence des questions économiques, le sentiment des problèmes sociaux. Il faudra, pour le choix de personnalités réellement capa-

bles d'exercer des tâches de cette ampleur toute la sagesse du Maréchal chef de l'Etat.

La réforme vaudra par l'esprit qui en animera le fonctionnement.

Le 19 octobre 1940, chacun a pu entendre à la radio française une circulaire remarquable du ministre des Communications. Les administrateurs étaient invités à « renoncer à un formalisme suranné. Il faut se tourner vers l'action, l'initiative, la responsabilité ». Comme c'est bien pensé et bien dit ! Il s'agit maintenant de réaliser.

Qu'on me permette de rappeler ici quelques-uns de ces petits faits significatifs dont Taine s'attachait à réaliser une riche collection.

Pendant les jours tragiques de l'invasion, la population de certaines régions pyrénéennes se trouva triplée par des caravanes lamentables de compatriotes du Nord, de Belges, de soldats, de jeunes gens, d'enfants. Tout ce monde, en dépit du malheur, après d'incroyables marches forcées, avait bel appétit et peu de moyens de le satisfaire. Un maire de chef-lieu de canton, que je connais très bien depuis le jour où il est devenu maire, il y a plus de vingt ans, reçut provi-

dentiellement à ce moment des balles de farines dues à la générosité américaine.

Qu'en auriez-vous fait à la place du modeste magistrat municipal ? Du pain. Ce qu'il fit, et il eut la satisfaction de voir quelques pauvres gens momentanément réconfortés. Eh bien! c'était un crime. Le boulanger qui avait panifié sur l'ordre du maire a été poursuivi. Le maire lui-même ne l'a pas été, ce qui est une injustice contre laquelle il convient de protester.

Un viticulteur s'aperçut que son vin « tournait ». On manquait de carburant : il voulut en faire de l'alcool. Mais il ne trouva aucun distillateur qui consentit, dans l'espoir d'un trop mince bénéfice, en dehors de la campagne générale de distillation, à courir tous les risques que fait courir, pour l'homme le plus respectueux des lois, le contrôle administratif et fiscal étroit, tyrannique, paralysant. Et le vin par tonneaux et par tonneaux a été au fossé.

Une fillette est indisposée. Le médecin ordonne de l'eau de riz. La mère court chez le pharmacien. Celui-ci la renvoie chez l'épicier. Celui-ci la renvoie à la mairie pour obtenir une carte. La mairie la renvoie au commissaire de police pour la légalisation de la signature du médecin. La mère se rend au

commissariat de son quartier. Celui-ci la renvoie au commissariat du quartier du médecin. Elle pourra, enfin, grâce à l'ordonnance légalisée être admise à faire la queue à la mairie pour l'obtention d'une carte laquelle lui permettra de faire la queue pour l'obtention de cent grammes de riz... Le troisième jour, la mère court toujours et l'enfant est toujours malade.

Des observateurs sans passion, mêlés de près à la vie pratique ont pu se demander si le sadisme tracassier de certains fonctionnaires s'inspirait seulement des vieilles habitudes, de la soif de faire sentir leur autorité, de déformations professionnelles chroniques : ils ont été, par moments tentés de croire, qu'il y avait en outre, à la base de certains excès, la malice complémentaire de créer la désaffectation générale autour d'un gouvernement qu'ils ne servaient que pour conserver leur place en espérant le retour du régime de leur choix.

Ce sera faire du grand et de l'utile nouveau que de nous affranchir de cet étatisme caricatural. L'économie dirigée ne doit pas devenir l'économie ankylosée.

***

Le cadre que je m'étais tracé laisse en

dehors une question dont je suis bien loin de méconnaître la gravité, l'importance ou la difficulté. Quel principe injectera-t-on aux circonscriptions nouvelles? Le législateur y mettra certainement l'autorité. La question reste de savoir s'il y mettra l'autorité toute seule, ou s'il l'adoucira avec une dose prudemment calculée de liberté.

La Constituante avait *uniformisé,* mais dans la division départementale qu'elle créait, elle avait installé la liberté toute seule, sans mélange d'autorité.

Nous sommes prévenus que nous n'avons à attendre rien de pareil pour la province future. Dans son discours de Lyon, le Maréchal chef de l'Etat a annoncé « qu'une sorte de conseil, composé de délégués de corporations et d'autres organismes professionnels, assistera les gouverneurs ».

Dans la catastrophe la France n'est pas morte, mais elle a eu la colonne vertébrale et tous les membres brisés. Elle est encore étendue à la clinique, dans le plâtre et le corset de fer. Elle doit suivre les prescriptions du bon médecin Philippe Pétain, fédérateur des énergies françaises, sauveur de l'unité de la patrie.

TABLE

—

ACHEVÉ D'IMPRIMER SUR LES PRESSES DE L'IMPRIMERIE MODERNE, 177, ROUTE DE CHATILLON, A MONTROUGE (SEINE), LE TRENTE ET UN JANVIER MIL NEUF CENT QUARANTE ET UN.

5e Edition

Prix : 7 fr. 50

Durand, 18, rue Séguier, Paris. Printed in France.